

DOMINIQUE NEUMAN

AVOCAT

1535, RUE SHERBROOKE OUEST
REZ-DE-CHAUSSÉE, LOCAL KWAVNICK
MONTRÉAL (QUÉ.) H3G 1L7
TÉL. 514 849 4007
TÉLÉCOPIE 514 849 2195
COURRIEL energie @ mlink.net

MEMBRE DU BARREAU DU QUÉBEC

Montréal, le 30 septembre 2008

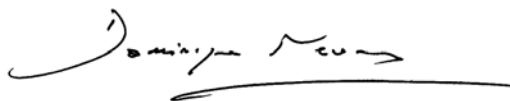
M^e Véronique Dubois, Secrétaire de la Régie
Régie de l'énergie
800 Place Victoria
Bureau 255
Montréal (Qué.)
H4Z 1A2

Re: **Projet de Guide de paiement des frais des intervenants - 2008**
Recommandations de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de l'*Association*
québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA).

Chère Consœur,

Il nous fait plaisir de déposer sous pli les recommandations de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* sur le Projet de Guide de paiement des frais des intervenants déposé le 29 août 2008.

Espérant le tout à votre entière satisfaction, nous vous prions, Chère Consœur, de recevoir l'expression de notre plus haute considération.



Dominique Neuman, LL.B.
Procureur de *Stratégies Énergétiques (S.É.)* et de l'*Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)*

PRIVILÉGIER L'EFFICIENCE ET L'UTILITÉ DES INTERVENTIONS

RECOMMANDATIONS
SUR
LE PROJET DE GUIDE DE PAIEMENT DES FRAIS DES INTERVENANTS DE LA RÉGIE (2008)

M^e Dominique Neuman, LL.B.
Procureur

Stratégies Énergétiques (S.É.)
Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA)

Le 30 septembre 2008

TABLE DES MATIÈRES

1	1 - INTRODUCTION	1
2	2 - LES EXIGENCES JURIDIQUES ET LES OBJECTIFS D'UN GUIDE DE FRAIS.....	2
2.1	L'OBJECTIF PREMIER : L'UTILITÉ DES INTERVENTIONS	2
2.2	L'OBJECTIF DE PARTICIPATION DU PUBLIC. LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS.....	2
2.3	L'OBJECTIF D'EFFICIENCE.....	4
2.4	L'INTERVENTION ACTIVE, CIBLÉE ET STRUCTURÉE. LE DEVOIR DE COHÉRENCE, DE MÉMOIRE ET DE CONTINUITÉ.....	5
2.5	LA PRÉVISIBILITÉ DES FRAIS ET LA STABILITÉ DES ÉQUIPES DE TRAVAIL DES INTERVENANTS AFFECTÉES AUX DOSSIERS DE LA RÉGIE.....	5
3	3 - COMMENTAIRES SUR LE GUIDE DES FRAIS PROPOSÉ EN RAPPORT AVEC LES OBJECTIFS.....	7
3.1	LES CARACTÉRISTIQUES DES CHANGEMENTS PROPOSÉS.....	7
3.1.1	Les deux phases dans chaque dossier	7
3.1.2	Les balises	7
3.1.3	Deux types d'intervenants.....	8
3.2	ÉVALUATION ET COMMENTAIRES SUR LES CHANGEMENTS PROPOSÉS.....	8
4	4- RECOMMANDATIONS	13
4.1	LE GUIDE DE PAIEMENT DES FRAIS.....	13
4.2	LES BARÈMES	16
4.3	LE DÉLAI DE PAIEMENT DES FRAIS.....	17
4.4	LE FORMULAIRE.....	17
5	5- CONCLUSION ET RECOMMANDATION	19

1

INTRODUCTION

Le 29 août 2008, la Régie de l'énergie a présenté aux participants réguliers à ses dossiers, pour fins de consultation, un projet de *Guide de paiement des frais des intervenants - 2008*, lequel serait éventuellement destiné à remplacer celui édicté le 2 octobre 2003 par la décision D-2003-183 au dossier R-3500-2002 et ses ajustements.

Les présentes constituent les recommandations de la part de l'*Association québécoise contre la pollution atmosphérique (AQLPA)* et de *Stratégies Énergétiques (S.É.)*, quant à ce projet de *Guide*.

2

LES EXIGENCES JURIDIQUES ET LES OBJECTIFS D'UN GUIDE DE FRAIS

2.1 L'OBJECTIF PREMIER : L'UTILITÉ DES INTERVENTIONS

Le seul critère établi par la *Loi* quant au paiement des frais des intervenants est celui de l'article 36 de la *Loi sur la Régie de l'énergie* :

L'utilité de l'intervention pour les délibérations de la Régie

En d'autres termes, la Régie accorde des frais aux interventions qui apportent une *valeur ajoutée* à ses délibérations.

Toutes les autres considérations doivent rester cohérentes avec ce critère primordial.

2.2 L'OBJECTIF DE PARTICIPATION DU PUBLIC. LA DIVERSITÉ DES INTERVENTIONS

Suivant l'article 41 de la *Loi d'interprétation* :

41. Toute disposition d'une loi est réputée avoir pour objet de reconnaître des droits, d'imposer des obligations ou de favoriser l'exercice des droits, ou encore de remédier à quelque abus ou de procurer quelque avantage.

*Une telle loi reçoit une interprétation large, libérale, qui assure l'accomplissement de son objet et l'exécution de ses prescriptions suivant leurs véritables sens, esprit et fin.*¹

Or l'objet de la *Loi sur la Régie de l'énergie*, créée en 1996, a consisté à mettre en œuvre la *Politique énergétique* du gouvernement du Québec de la même année, elle-même issue des consensus dégagés lors de l'important débat public de 1995.

¹ *Loi d'interprétation*, L.R.Q., c. I-16, art. 41.

La Régie de l'énergie a été créée par le Parlement du Québec en tant qu'outil d'un **processus démocratique** de consultation du public, s'inscrivant dans le cadre de la mise en œuvre de cette *Politique énergétique*, laquelle décrivait comme suit la raison d'être du futur Tribunal :

*L'analyse en audiences publiques des demandes de modification tarifaire permet la participation du public et l'intervention, dans les discussions, de toutes les parties intéressées. En y ayant recours, le gouvernement permet ainsi aux Québécois de faire partie intégrante de ce processus démocratique, et à toutes les parties intéressées de présenter leur point de vue.*²

La *Politique énergétique* du gouvernement du Québec de 1996 souligne que l'attribution, à la Régie de l'énergie, d'une juridiction quant à la fixation des tarifs d'électricité visait notamment à remplacer l'ancien processus d'audiences en commission parlementaire, qui présentait plusieurs lacunes dont celui d'une **participation insuffisante du public**.³

La Régie de l'énergie est donc un organisme de régulation et de vérification des fournisseurs énergétiques assujettis (fonction qu'elle pourrait théoriquement exercer sans aucune participation du public) mais dont la mission spécifique inclut aussi celle de consulter le public et de lui permettre d'être entendu par elle.

Selon la *Politique énergétique* du gouvernement du Québec :

*Ces audiences doivent pouvoir permettre une participation réelle du public.*⁴

La Régie de l'énergie aussi rappelle que :

*[/]a participation du public aux travaux de la Régie est de première importance.*⁵

Les règles de remboursement des frais selon l'article 36 de la *Loi* doivent donc être comprises en fonction du fait que la Régie est un organisme de vérification et régulation, qui exerce ses rôles dans le cadre d'un processus démocratique permettant au public de participer à ces démarches.

Le processus d'audience doit permettre une interaction entre la Régie et les intervenants.

² **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec, le 26 novembre 1996, p. 10.

³ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec, le 26 novembre 1996, p. 20.

⁴ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec, le 26 novembre 1996, p. 22.

⁵ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2005-177, RR. Théorêt, Boulianne, Carrier, page 4.

2.3 L'OBJECTIF D'EFFICIENCE

Plusieurs autorités soulignent que tant la Régie de l'énergie que les intervenants doivent rechercher l'efficacité.

*Il incombe à la Régie de veiller à ce que le processus de consultation publique soit efficace et efficace.*⁶

Ce ne sont pas seulement les intervenants qui doivent demeurer efficaces. **La Régie de l'énergie doit, elle également, rester efficace quant au processus lui permettant de sélectionner des interventions efficaces.**

La *Politique énergétique* du Québec de 1996 a d'ailleurs requis que son mode de fonctionnement reste simple, souple, léger et flexible :

*La création de la Régie de l'énergie doit être l'occasion d'implanter une structure et un fonctionnement caractérisés par la **souplesse**, la **flexibilité** et la **légèreté**. Ainsi, dans l'exercice de ses compétences, la Régie devra viser une **simplification de son mode de fonctionnement**.*⁷

⁶ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2005-177, RR. Théorêt, Boulianne, Carrier, page 5.

⁷ **GOVERNEMENT DU QUÉBEC**, *L'énergie au service du Québec. Une perspective de développement durable*, Québec, le 26 novembre 1996, p. 22. Soulignés et caractère gras par nous.

2.4 L'INTERVENTION ACTIVE, CIBLÉE ET STRUCTURÉE. LE DEVOIR DE COHÉRENCE, DE MÉMOIRE ET DE CONTINUITÉ

En 2003, lors de l'adoption du *Guide* actuel de paiement des frais, la Régie a indiqué qu'elle privilégiait une participation des intervenants qui soit approfondie, active, ciblée et structurée :

*La Régie encourage une **participation approfondie des intervenants** à ses audiences. Elle introduit, par la présente décision, une optique nouvelle dans l'attribution des frais de participation qui favorise les **interventions actives, ciblées et structurées**.⁸*

Ces principes sont toujours applicables.

Ils se traduisent par un *devoir de qualité* de la part des intervenants, ainsi qu'un *devoir de cohérence, de mémoire et de continuité* de leur part avec le cadre réglementaire et les décisions antérieures de la Régie.

Ceci implique que les intervenants puissent eux-mêmes conserver à leur disposition des ressources humaines qualifiées, ayant un certain niveau stabilité, qui se tiennent à jour, et qui disposent d'une rémunération leur permettant de le faire.

2.5 LA PRÉVISIBILITÉ DES FRAIS ET LA STABILITÉ DES ÉQUIPES DE TRAVAIL DES INTERVENANTS AFFECTÉES AUX DOSSIERS DE LA RÉGIE

Le maintien par les intervenants de ressources humaines à leur disposition qui soient qualifiées, ayant un certain niveau de stabilité et qui se tiennent à jour présuppose que celles-ci disposent d'une rémunération suffisante et surtout qui soit relativement prévisible.

Nous avons constaté au cours des dernières années un très fort taux de roulement des analystes auprès de plusieurs intervenants, ce qui rend plus ardu le maintien de cette mémoire et cette continuité dans les interventions.

Ultimement, un taux de roulement plus élevé et incontrôlé du personnel et des ressources des intervenants est susceptible de faire baisser la qualité globale de leur participation et leur utilité pour la Régie, d'autant plus que les délais de production des preuves restent généralement assez courts dans les différents dossiers.

⁸ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3500-2002, Décision D-2003-183, RR. Lambert, Vallière, Pepin, p. 5. Soulignés et caractères gras par nous.

La prévisibilité des frais, **dès le début d'un dossier**, constitue un élément susceptible de favoriser une plus grande stabilité des équipes de travail des intervenants, tout en gardant à l'esprit que ces frais seront ultimement jugés selon leur raisonnable et leur utilité. Cette prévisibilité des frais constitue un des éléments favorisés par le Guide de frais actuel :

*La Régie désire accorder au public qui participe à ses audiences des outils souples et performants lui permettant de rencontrer son objectif d'équité, tant individuel que collectif. Elle désire aussi accorder aux intervenants la **prévisibilité quant aux frais qui peuvent leur être accordés**, à la suite de l'évaluation de l'utilité de leur participation en vertu de l'article 36 de la Loi.*⁹

⁹ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3500-2002, Décision D-2003-183, RR. Lambert, Vallière, Pepin, p. 7. Soulignés et caractères gras par nous.

3

COMMENTAIRES SUR LE GUIDE DES FRAIS PROPOSÉ EN RAPPORT AVEC LES OBJECTIFS

3.1 LES CARACTÉRISTIQUES DES CHANGEMENTS PROPOSÉS

La principale caractéristique du projet de *Guide de paiement des frais des intervenants - 2008* consiste en la scission des dossiers et du processus d'autorisation des interventions en deux phases et la perte des balises servant actuellement à la prévisibilité des frais dès le début de ceux-ci.

3.1.1 Les deux phases dans chaque dossier

Les deux phases des dossiers seraient dorénavant les suivantes :

- Une Phase 1 comprenant la seule lecture du dossier, les séances de travail éventuelles, les demandes de renseignement écrites aux Demandeurs, avec leurs réponses.
- Une Phase 2 pour la suite du dossier, à savoir la preuve des intervenants et l'audience incluant l'argumentation des Demandeurs et des intervenants.

3.1.2 Les balises

Le Projet de *Guide* ne comporterait plus aucune balise quant au nombre maximal d'heures admissibles par catégorie de personnes, que ce soit en phase 1 ou en phase 2. Un tel nombre maximal d'heures admissibles pourrait cependant être déterminé au cas par cas au début de la Phase 1 par la formation des régisseurs de chaque dossier et, pour la Phase 2, différemment pour chaque intervenant ou pour chaque sujet dans chaque dossier.

Si un intervenant ne participe qu'à la Phase 1, des taux horaires par catégorie de personnes dans son équipe sont spécifiés au Projet de *Guide*.

Si un intervenant participe aux deux phases d'un même dossier, il n'y aurait aucune balise au Projet de *Guide* quant aux taux horaires applicables et aux nombres maximaux d'heures, tant

pour le travail à effectuer en Phase 2 que pour le travail déjà effectué en Phase 1. Ces taux horaires et nombres maximaux d'heures seraient déterminés, possiblement différemment pour chaque intervenant, pour chaque membre de l'équipe de travail, dans chaque dossier, au cas par cas.

3.1.3 Deux types d'intervenants

L'intervenant qui ne participe qu'à la Phase 1 n'apporterait aucune plus-value à la Régie et ne prendrait pas part aux audiences, ne soumettrait aucune preuve ni aucune argumentation et donc ne serait d'aucune utilité aux délibérations de la Régie (sauf son apport éventuel dans les demandes de renseignement écrites et les séances de travail préalables). Il verrait sa demande de frais évaluée non pas en fonction de l'utilité mais en fonction de la raisonnable des frais, en tant compte des taux horaires prévus et, s'il y en a dans un dossier particulier, des nombres maximum d'heures admissibles.

L'intervenant qui participe en phase 2 serait le seul apportant une véritable plus-value à la Régie, le seul à être utile à ses délibérations, le seul à soumettre une preuve, le seul à interagir avec les autres participants, le seul à interagir et à parler aux régisseurs membres de la formation et le seul à présenter une argumentation. Les frais d'un tel intervenant ne seraient sujets à aucune balise dans le Projet de *Guide*, qu'il s'agisse de taux horaires ou de nombres maximaux d'heures admissibles. Toutes règles à cet égard seraient établies, en début de Phase 2, différemment pour chaque intervenant sur chaque sujet dans chaque dossier, au cas par cas, tant pour le travail de la Phase 2 que pour le travail déjà effectué en Phase 1. Le travail effectué durant les deux Phases serait, à l'issue du dossier, évalué en fonction de l'utilité de l'intervention dans son ensemble.

3.2 ÉVALUATION ET COMMENTAIRES SUR LES CHANGEMENTS PROPOSÉS

Les changements proposés semblent avoir pour objectif d'accroître l'efficacité des interventions, en retirant des audiences les intervenants qui n'apportent pas de valeur ajoutée au processus, mais en leur offrant malgré tout une rémunération minimale pour leur permettre de lire et analyser le dossier et poser quelques questions, permettant ainsi à leur équipe de travail ne se tenir à jour et de maintenir une certaine continuité.

Avec respect, nous soumettons que les moyens proposés ne constituent pas la manière la plus efficace d'atteindre les objectifs fixés. De plus, ces moyens amènent eux-mêmes des effets pervers ci-après énumérés. Il existe des moyens beaucoup plus simples d'atteindre les mêmes objectifs, de manière efficace et sans ces effets pervers, tel qu'il sera vu plus loin à la section 4.

Les effets pervers qui semblent résulter des moyens proposés au Projet de *Guide* seraient les suivants :

- En supprimant les balises, un des principaux effet pervers du Projet de *Guide* réside dans l'accroissement considérable du *risque* que devront assumer les intervenants, risque qu'ils devront supporter pendant de nombreuses semaines et mois après l'ouverture d'un dossier tant que la Régie n'aura pas statué sur leurs sujets d'intervention et budgets en Phase 2.
- Un intervenant est censé avoir déjà lu le dossier avant de déposer sa demande d'intervention initiale en Phase 1 et être déjà en mesure, dès cette première date, de déterminer si ses intérêts sont affectés et s'il désire ou non présenter une preuve et une argumentation. Le *Règlement sur la procédure de la Régie de l'énergie* exige déjà que ces éléments figurent au moins sommairement dans les demandes d'intervention. Depuis quelques temps, la Régie se fait d'ailleurs plus exigeante, avec raison, quant à la suffisance de l'exposé des motifs de l'intervention dans les demandes des intervenants. À plusieurs reprises, la Régie a demandé à des intéressés de préciser leurs motifs d'intervention avant de leur reconnaître un statut ou a refusé des demandes d'intervention imprécises. Le Projet de *Guide* marquerait un recul par rapport à cette plus grande exigence de la part du Tribunal.
- Le Projet de *Guide* inciterait les intervenants à poser moins de questions écrites et plus de questions orales en audience. En effet, au moment des demande de renseignements écrites, les intervenants et les membres de leurs équipes (experts, etc.) seront toujours en position incertaine quant à la reconnaissance de leurs sujets et barèmes de frais applicables. Les intervenants qui restent en Phase 2 devraient donc logiquement être amenés à poser davantage de questions orales en audience puisque leur travail aura été moins fourni lors des questions écrites.
- La date de réponse des Demandeurs aux demandes de renseignements écrites n'est pas une date logique pour servir de point de séparation entre la Phase 1 et la Phase 2. En effet, un intervenant qui vise à présenter une preuve en Phase 2 devrait logiquement amorcer la constitution de son équipe et le début de la rédaction de sa preuve dès que le dossier est ouvert. Le délai habituel de deux semaines entre la date des réponses du Demandeur et la date limite de dépôt des preuves des intervenants est généralement insuffisant pour écrire la preuve ; la rédaction de celle-ci doit avoir été entamée plus tôt. Les demandes de renseignement écrites sont, souvent également, rédigées par les auteurs des preuves à venir (experts, etc.) et visent à répondre aux interrogations à être spécifiquement traitées dans ces preuves.

Or le Projet de *Guide* placera les intervenants devant le dilemme suivant :

- a) continuer de commencer leur travail d'avance comme actuellement, mais en supportant un plus grand risque dû à l'incertitude des barèmes de frais et des sujets qui leurs seront admissibles ou
 - b) retarder le début de leur travail aux deux dernières semaines seulement, après la décision de la Régie sur les sujets et budgets en Phase 2, l'insuffisance de ce délai étant toutefois de nature à réduire la qualité des preuves soumises.
-
- Le risque accru associé à la Phase 2 risque d'inciter les intervenants à limiter leur intervention à la seule Phase 1, donc à être rémunérés sans fournir de plus-value et d'utilité à la Régie. Les intervenants seraient ainsi incités à ne plus fournir d'intervention ciblée et structurée à la Régie, mais à se faire rémunérer tout en restant l'équivalent d'observateurs passifs.
 - De façon toute particulière, il nous apparaît très surprenant que les intervenants de Phase 2 ne puissent pas même garder la certitude de la rémunération de base à laquelle aura eu droit leurs collègues s'étant limités à la Phase 1. Cette rémunération de base pour la Phase 1 devrait rester certaine pour tout intervenant qui opte de participer à la Phase 2 (au moins à titre de plancher, sans préjudice à son droit de demander davantage).
 - Il ne nous apparaît pas réaliste d'affirmer que les frais des interventions de Phase 1 seront jugés selon leur seule raisonabilité, sans référence au critère d'utilité. Est-ce à dire que l'intervenant ne posant aucune question écrite (et dont on ne dispose d'aucun moyen de vérifier s'il a réellement lu le dossier) recevra les mêmes frais que celui qui aura activement pris part aux demandes de renseignement écrites ? Il nous semble que, tôt ou tard, la Régie n'aura d'autre choix que de revenir au critère d'utilité pour différencier les frais des intervenants de Phase 1.
 - L'absence totale de balises (en nombre d'heures et en taux horaire) nous semble créer un risque élevé de manque de cohérence décisionnelle et d'iniquité dans les décisions qui seront rendues d'un dossier à l'autre, et même d'un intervenant à l'autre au sein d'un même dossier, quant à leurs budgets admissibles en Phase 2.
 - La nouvelle étape (proposée par le Projet de *Guide*) quant à l'autorisation des sujets et budgets au début de la Phase 2 augmentera la charge de travail de la Régie, des Demandeurs (distributeurs, transporteur, etc.) et des intervenants sur des questions périphériques (à savoir le droit d'intervenir en Phase 2 et ses modalités) alors que cette charge de travail aurait été plus utilement consacrée au fond du dossier.

Les objections et débats sur les modalités d'intervention en Phase 2 risquent de devenir de véritables batailles de tranchées, complexifiant et judiciarisant le processus, obligeant les intervenants à consacrer des efforts considérables à expliquer le contenu à venir de leurs preuves, avant même que celle-ci ne soit rédigée et sans pouvoir assurer leur équipe de travail d'une rémunération adéquate pour ce type de débat. Les Demandeurs investiraient également du temps de travail et des frais importants dans ces contestations. Il en serait de même de la Régie, appelée à les trancher.

Nous nous demandons s'il ne serait pas plus simple et efficient que les intervenants, après avoir exposé leurs sujets dès leurs demandes d'intervention initiale et après avoir été reconnus (avec un encadrement initial éventuel), puissent mettre immédiatement leur équipe au travail sur leurs preuves et argumentations plutôt que de rester dans l'incertitude pendant toute la Phase 1 et se consacrer ensuite à un second débat sur l'opportunité de leur intervention en Phase 2.

- Nous trouvons quelque peu surprenant que les intervenants passifs de la Phase 1 ne verraient jamais les régisseurs, ne s'adresseraient pas à eux et n'interagiraient aucunement avec eux, ne serait-ce que pour plaider les motifs de leur appui à la demande principale.
- Le Projet de *Guide* ne semble pas avoir prévu le cas de l'intervenant qui souhaiterait se présenter en Phase 2 non pas pour présenter une preuve, mais pour présenter une argumentation (et éventuellement aussi pour contre-interroger le Demandeur).
- Selon notre compréhension, les "*conclusions*" des intervenants qui se retirent à l'issue de la Phase 1 ne feront partie ni de la preuve ni de l'argumentation au dossier.
- Appelée à décrire l'objet de cette Phase 2 lors de la présentation du Projet de *Guide* le 29 août 2008, la Régie avait spécifié que "*les distributeurs sont capables de se défendre tous seuls ; ils n'ont pas besoin que les intervenants les aident*".

Ces propos pouvaient laisser croire que seuls les intervenants opposés aux Demandeurs se rendraient à l'étape de l'audience, alors que les intervenants appuyant les Demandeurs ou exprimant des nuances seraient exclus de la Phase 2. Le soussigné s'était alors demandé si un intervenant désirant appuyer un Demandeur serait admissible à la Phase 2. Nous craignons une radicalisation du contenu des preuves et des audiences, où seuls les opposants auraient le privilège de parler aux régisseurs, alors que les modérés n'y trouveraient plus leur place. La Régie nous alors assuré que cela ne serait pas le cas et qu'il serait possible, par exemple, pour un intervenant de demander à participer à la Phase 2 pour appuyer une proposition d'un Distributeur pour des motifs environnementaux ou autres.

Malgré cette précision, un malaise subsiste quant à la nature de la sélection qui s'opérera entre la Phase 1 et la Phase 2. Ne serait-ce qu'en raison de la complexité accrue du processus et du risque accru de la Phase 2, nous conservons une crainte que le Projet de *Guide* n'amène à une radicalisation des interventions qui seraient présentés en audience en Phase 2, qui privilégierait les opposants aux propositions des Demandeurs et défavoriserait les modérés.

- Enfin, la nouvelle étape (proposée par le Projet de *Guide*) quant à l'autorisation des sujets et budgets au début de la Phase 2 ajoutera de trois semaines à un mois dans les délais réglementaires entre l'ouverture d'un dossier et la décision finale.

Ce délai devra nécessairement être pris quelque part ailleurs, que ce soit en contraignant les Demandeurs à déposer leurs dossiers réglementaires plus tôt, que ce soit en rendant les décisions plus tard ou en réduisant l'un ou l'autre des autres délais du calendrier d'un dossier.

Pour l'ensemble de ces raisons, nous soumettons respectueusement que le Projet de *Guide* présenté le 29 août 2008 ne permet pas de répondre aux objectifs souhaités d'efficience et amène plusieurs effets pervers qui nuisent à l'atteinte des objectifs généraux visés par les frais : favoriser des interventions actives, ciblées, structurées et utiles et favoriser la participation du public.

4

RECOMMANDATIONS**4.1 LE GUIDE DE PAIEMENT DES FRAIS**

Nous soumettons respectueusement que le *Guide de paiement des frais* actuel, édicté par la décision D-2003-283 du 2 octobre 2003 au dossier R-3500-2002, permet déjà à la Régie d'atteindre les objectifs qui semblent avoir sous-tendu son projet présenté le 29 août 2008, mais sans les effets pervers énumérés à la section précédente.

Tel que mentionné plus haut, il nous semble qu'un intéressé qui loge une demande d'intervention devrait déjà avoir lu le dossier et déjà avoir identifié les sujets sur lesquels il souhaite déposer une preuve et/ou une argumentation ou poser des questions.

Lors du dépôt de la demande d'intervention initiale, la Régie devrait donc continuer, comme elle le fait depuis récemment, de se montrer plus exigeante quant à la suffisance du contenu de ces demandes. Elle devrait continuer, comme actuellement, d'inviter les intéressés à préciser leurs demandes d'intervention, lorsque cela est requis.

La Régie dispose déjà des pouvoirs nécessaires pour circonscrire, dès la reconnaissance initiale des intervenants, les sujets pertinents à un dossier dans son ensemble ainsi que les sujets spécifiques que les intervenants ont annoncé vouloir traiter.

De même, lorsque la Régie reçoit les budgets prévisionnels des intervenants, elle peut, comme elle le fait actuellement par ses décisions, leur communiquer des messages quant à son appréciation de ces budgets, mais sans rendre formellement de décision à ce stade sur ceux-ci. Les intervenants sont alors mieux à même de comprendre leur risque et de s'adapter en conséquence. La décision D-2005-177, rendue au dossier R-3579-2005 par Monsieur le Président Théorêt, Monsieur le vice-président Boulianne et Monsieur le régisseur Carrier est une illustration de cette approche que nous recommandons à la Régie de maintenir :

*La participation du public aux travaux de la Régie est de première importance. Toutefois, la Régie est préoccupée par l'ampleur des frais budgétisés par les intervenants pour participer à l'audition de la présente demande tarifaire du Distributeur, ces frais dépassant le million de dollars. **Une mise au point s'impose donc dans le but de préciser ce qui pourrait être jugé***

acceptable et ainsi d'éviter que certains intervenants engagent des frais qui ne seraient pas reconnus comme raisonnables à la fin du processus.

Les intervenants sont maîtres de leur preuve. Toutefois, cette dernière doit porter sur les sujets retenus par la Régie. Il leur incombe de décider comment ils vont présenter leur position, soit en engageant des experts ou autrement.

De plus, l'audience est publique et un intervenant est également libre d'assister à toute l'audience. Néanmoins, la Régie ne s'attend pas à ce que chaque intervenant aborde l'ensemble des sujets traités dans ce dossier.

Il apparaît utile de rappeler que tous les frais réclamés par les intervenants sont assumés par les consommateurs d'électricité et de gaz naturel. S'ajoutent à ces frais tous les coûts d'opération de la Régie ainsi que les frais de réglementation des entreprises assujetties. Pour faire supporter par l'ensemble des consommateurs des frais de participation aux audiences, un intervenant doit se situer, dans le spectre de l'intérêt et de la représentativité, à un niveau justifiant ses dépenses comme étant raisonnables et d'intérêt public.

Ce sont les champs d'intérêt et la mission première de chaque intervenant qui déterminent les sujets sur lesquels il leur est pertinent de participer et de présenter une preuve. La Régie a toujours favorisé la qualité des interventions. Chaque intervenant devrait donc cibler au maximum son intervention en fonction de son expertise et de son intérêt. Il faut, de plus, qu'il y ait une relation étroite entre les frais réclamés par un intervenant et son niveau d'intérêt et de représentativité.

Il incombe à la Régie de veiller à ce que le processus de consultation publique soit efficace et efficient. À cet égard, la Régie privilégie toujours les interventions portant sur des sujets pertinents, sur lesquels un intervenant a une expertise particulière, en évitant la redondance des interventions et des expertises.

Bien qu'il y ait encore d'importantes questions de principe à traiter, la régulation de la distribution d'électricité n'en est plus à ses débuts. En effet, plusieurs principes ont été arrêtés dans les dossiers précédents et le Distributeur est maintenant rendu au stade de faire approuver, dans plusieurs cas, leurs modalités d'application ou de satisfaire à des exigences de suivi. **Sans dicter aux intervenants comment représenter leurs intérêts ni juger d'avance de l'utilité d'une preuve d'experts ou autre témoignage, la Régie croit néanmoins utile d'inviter les intervenants à faire preuve de circonspection avant d'engager des frais d'experts coûteux, uniquement pour traiter de modalités d'application ou de suivi de principes déjà établis.**

Enfin, la Régie invite les intervenants, sinon à se regrouper, du moins à se consulter afin d'éviter d'engager des frais d'experts pour traiter des mêmes sujets. Les intervenants devraient faire en sorte que leur apport soit ciblé, compatible avec leurs intérêts et leur représentativité, dans le domaine de leur expertise, de façon à ce que l'ensemble de leurs contributions apporte une valeur ajoutée au processus de régulation et ce, à un coût raisonnable.

C'est dans ce contexte que la Régie commente les budgets prévisionnels et de participation qui lui sont présentés dans ce dossier.¹⁰

Il n'est donc pas nécessaire de scinder les dossiers en deux phases tel que proposé par le Projet de *Guide*, compte tenu des nombreux effets pervers d'une telle scission identifiés à la section précédente.

Toutes les décisions et tous les messages que la Régie voudrait émettre quant aux sujets et aux budgets des intervenants peuvent l'être dès la décision initiale les reconnaissant.

Quant à la préoccupation de la Régie d'éviter que des intervenants se sentent forcés de déposer une preuve au simple motif de pouvoir être remboursés pour leur travail d'étude initiale d'un dossier, il est possible d'y donner suite autrement. Il suffirait en effet de spécifier au *Guide* qu'une intervention peut consister soit à présenter une preuve soit à présenter une argumentation. Les intervenants qui voudraient se limiter à présenter la position de leur groupe, sans déposer de nouvelle preuve, pourraient donc le faire, en expliquant les motifs de leur appui éventuel aux propositions des Distributeurs. Leurs budgets et leurs degrés d'utilité seraient fonction de l'importance du travail effectué et de la valeur ajoutée que la Régie en retire, en gardant à l'esprit que la Régie a notamment une mission de consultation du public. Il n'est donc pas nécessaire de créer une Phase 1 dans chaque dossier pour permettre de traiter et rémunérer de telles interventions.

Nous croyons toutefois que tout intervenant devrait minimalement présenter une argumentation en audience, afin qu'un minimum d'interaction entre les intervenants et avec la Régie puisse avoir lieu, sauf les cas où ces argumentations se feraient par écrit. Un intervenant qui ne dépose par même une argumentation est l'équivalent d'un observateur.

¹⁰ **RÉGIE DE L'ÉNERGIE**, Dossier R-3579-2005, Décision D-2005-177, RR. Théorêt, Boulianne, Carrier, pages 4-5. Soulignés et caractères gras par nous.

4.2 LES BARÈMES

Nous recommandons donc à la Régie d'appliquer à l'ensemble de l'intervention les taux horaires indexés qu'elle propose à son Projet de *Guide*, tout en maintenant la possibilité pour un intervenant de demander un taux supérieur pour un motif valable comme actuellement (experts étrangers, etc.).

Quant à ces taux horaires, nous proposons toutefois les ajustements suivants :

- Il pourrait être approprié de hausser le taux de l'expert-conseil au même montant que celui du témoin-expert, étant donné qu'il s'agirait essentiellement des mêmes personnes, aux mêmes compétences, dûment approuvées dans les deux cas par la Régie. Ces taux pourraient être haussés à 255 \$/h.
- Le taux horaire des analystes externes senior est actuellement à 58 % du taux des témoins-experts au projet de *Guide*. Compte tenu de l'importance du travail des analystes et du fait que reposent sur eux le devoir de qualité, de cohérence, de mémoire et de continuité avec les dossiers antérieurs (tel que mentionné en section 2), nous recommandons que le taux horaire des analystes externes senior soit établi à environ 75 % du taux des experts. Les taux des autres catégories d'analystes seraient haussés en conséquence, particulièrement ceux des analystes internes qui pourrait se rapprocher davantage des taux des analystes externes. Cette hausse aidera les différents intervenants à s'assurer d'une plus grande stabilité dans leurs équipes de travail affectées aux dossiers de la Régie, et donc à mieux assumer leur devoir de cohérence, de mémoire et de continuité.

Nous recommandons par ailleurs de maintenir au *Guide des frais* les *ratio* actuellement en vigueur quant aux nombres d'heures admissibles par catégories de personnes. Ces *ratio* sont une composante essentielle de la prévisibilité des frais dont les intervenants ont besoin, tout en étant conscients que les frais ultimement accordés seront fonction de leur raisonabilité et de leur utilité.

Comme dans le Projet soumis, nous recommandons d'insérer au nouveau *Guide* les taux indexés de déboursés en transport, hébergement et traduction (avec clause permettant au Secrétaire de la Régie d'aviser périodiquement d'autres indexations) et de maintenir le *ratio* de 3 % servant à déterminer la somme forfaitaire accordée pour les autres déboursés.

4.3 LE DÉLAI DE PAIEMENT DES FRAIS

Le délai de paiement des frais a été problématique dans certains dossiers récemment, ce qui nuit à la capacité des intervenants de maintenir la continuité de leur équipe de travail.

Nous recommandons qu'à tout le moins la partie non contestée des demandes de frais (participation à des processus d'entente négociée, à des séances de travail, etc.) puisse être approuvée et versée aux intervenants dès que connue.

4.4 LE FORMULAIRE

Nous formulons ci-après quelques recommandations quant au formulaire de budget et de demande de frais qui accompagnera le futur *Guide de paiement des frais* :

- ❑ Nous invitons la Régie à continuer d'utiliser un même formulaire Excel tant pour le budget que pour la demande de frais, comme actuellement.
- ❑ La page 2 de l'actuel formulaire (qui ne fait que référer à un ajout hors du formulaire Excel pour les budgets de participation) ne devrait plus être reproduite au futur formulaire. Cette page est inutile et inefficente. Tout budget (qu'il soit préalable, de participation, prévisionnel ou autre) devrait pouvoir être inscrit au formulaire Excel dans les cases appropriées, de même que toute demande de frais.
- ❑ Pour des raisons environnementales quant aux copies papier, le formulaire devrait être en noir et blanc, en évitant aussi les grandes surfaces pleines (grandes surfaces noires et grises).
- ❑ Le nombre de pages du futur formulaire ne devrait pas être accru par rapport au formulaire actuel.
- ❑ La case identifiant le numéro de dossier à chaque page devrait être plus spacieuse, afin qu'il soit faisable de spécifier la phase ou sous-phase du dossier à laquelle correspond le formulaire de frais.
- ❑ Le formulaire actuel réfère, au bas de chacune de ses pages, à la décision D-2003-283 du 2 octobre 2003. Cette mention est inappropriée étant donné que ce formulaire est appelé à être déposé dans d'autres dossiers, à d'autres dates. Le futur formulaire ne devrait pas contenir de mention de ce type.
- ❑ Actuellement, un blocage informatique empêche un intervenant d'opter de ne pas demander d'allocation forfaitaire pour déboursés. Cela complique les demandes de frais dans les dossiers où de tels frais sont inapplicables ou lorsque l'intervenant choisit de ne pas les demander afin de ne pas dépasser un maximum prévu dans

une décision procédurale. Le futur formulaire devrait permettre à l'intervenant de ne pas demander ces frais (ou de demander un montant moindre).

- Le formulaire actuel permet à l'intervenant d'inscrire lui-même le nombre d'heures (ou journées ou demi-journées) applicables à chaque cas, de même que le taux horaire qu'il demande et le montant qu'il demande quant aux taxes suivant sa situation fiscale. Ces cases devraient continuer de rester ouvertes à l'input de l'intervenant et ne pas faire l'objet d'un blocage informatique. De plus, l'intervenant devrait continuer de pouvoir exprimer les durées de réunion/audience en journées, demi-journées ou en heures, étant donné que ces trois options resteront toujours possibles, à la discrétion de la Régie dans chaque dossier, dans les instructions spécifiques qui seront données dans ses décisions procédurales.
- Le formulaire devrait permettre à l'intervenant de faire varier les taux applicables aux déboursés d'hébergement et de transport, notamment le taux par kilomètre de déplacement automobile qui fait actuellement l'objet d'un blocage informatique. Ceci permettrait notamment de tenir compte des indexations de ces taux suite aux avis de la Régie sans nécessité de changer le formulaire. De même, si un des taux prévus était inapplicable en raison d'une situation particulière que l'intervenant expliquerait dans sa lettre d'accompagnement, il pourrait malgré tout utiliser le formulaire.
- Le formulaire devrait permettre un nombre de témoins-experts ou d'experts-conseils supérieur à deux, tel qu'il ressort de la pratique dans les différents dossiers jusqu'à présent.

5

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Pour l'ensemble de ces motifs, nous invitons respectueusement la Régie à accueillir les propositions et modifications énoncées aux présentes.
